

# Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess

**Ds 2024:34**



**Regeringskansliet**  
Försvarsdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1101-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-1102-2 (pdf)

ISSN 0284-6012

# Förord

Chefen för Försvarsdepartementet beslutade den 14 juli 2022 att en sakkunnig person skulle biträda Regeringskansliet med att se över vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato (Fö 2022:A).

Den 7 oktober 2022 förordnades hovrättsrådet tillika vice ordföranden Christer Lundh att fullgöra uppdraget. Kammarrättsfiskalen Lotta Skarp anställdes den 3 oktober 2022 och hovrättsfiskalen Erik Thilén anställdes den 1 september 2023 för att som ämnessakkunniga arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget. Uppdraget förlängdes genom beslut den 12 december 2022 och den 31 mars 2023 överlämnades promemorian *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal*.

Uppdraget slutredovisades den 15 december 2023. Redovisningen är omfattande och innehåller förslag inom en mängd områden. Regeringskansliet har därför valt att dela upp utredarens redovisning. Den aktuella promemorian har med anledning av detta uppdaterats redaktionellt inom Regeringskansliet. Den har även uppdaterats med viss information om händelser som inträffat efter den 15 december 2023, inklusive vissa lärdomar som dragits av Sveriges första tid som medlem i Nato.

De bedömningar som görs och de förslag som lämnas i promemorian är fortsatt utredarens egna.

# Innehåll

<b>Promemorians huvudsakliga innehåll.....</b>	<b>4</b>
<b>1 Författningsförslag .....</b>	<b>5</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	5
1.2 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).....	8
1.3 Förslag till förordning om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i Sveriges internationella militära samarbeten.....	10
<b>2 En ny sekretessbestämmelse för Nato och andra anpassningar av sekretesslagstiftningen .....</b>	<b>11</b>
2.1 Uppdraget .....	11
2.2 Sekretesslagstiftningen.....	12
2.2.1 Allmänt om offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningen.....	12
2.2.2 Sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen.....	13
2.2.3 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad .....	16
2.2.4 Konkurrens mellan sekretessbestämmelser.....	18
2.2.5 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter .....	18
2.3 Natos regelverk om informationshantering .....	19
2.3.1 Översiktligt om regelverket .....	19
2.3.2 Några utgångspunkter för informationshantering inom Nato.....	20

2.3.3	Klassificering och märkning av uppgifter .....	21
2.3.4	Särskilt om NATO UNCLASSIFIED .....	22
2.3.5	En klassificering eller markering gäller som regel för handlingen i dess helhet .....	22
2.3.6	Processer för nedklassificering och avklassificering av handlingar är styrande för sekretesstiden inom Nato .....	23
2.4	Behovet av en ny sekretessbestämmelse.....	24
2.5	Den nya sekretessbestämmelsen.....	27
2.6	Utlämnande av uppgifter av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet .....	38
2.7	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.....	39
2.8	Sekretess till skydd för enskilda intressen.....	40
2.9	En ny förordning om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i Sveriges internationella militära samarbeten.....	41
2.9.1	Gällande rätt .....	42
2.9.2	Behovet av reglering .....	43
2.10	Nordisk utblick.....	45
2.10.1	Inledning .....	45
2.10.2	Danmark.....	45
2.10.3	Finland .....	46
2.10.4	Norge .....	48
<b>3</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>51</b>
4.1	En ny sekretessbestämmelse, m.m.....	51
<b>5</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>53</b>
	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	53

# Promemorians huvudsakliga innehåll

Som medlem i Nato har Sverige ett regelmässigt informationsutbyte med Nato och de andra medlemsländerna. I denna promemoria föreslås en ny sekretessbestämmelse för att möta Natos krav om skydd av information.

Natomedlemskapet ställer vidare krav på att författningsstöd införs för ett regelmässigt utlämnande av uppgifter från Försvarets materielverk, Försvarmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket till Nato och dess medlemsstater. Detta för att myndigheterna ska kunna planera, förbereda och genomföra verksamhet som bedrivs inom ramen för operationer eller andra aktiviteter för avskräckning och försvar som genomförs av Nato eller i samverkan med en stat som är medlem i den organisationen eller i EU. I promemorian föreslås därför en ny förordning om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i Sveriges internationella militära samarbeten.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att nuvarande 15 kap. 1 b § ska betecknas 15 kap. 1 c §,

*dels* att 15 kap. 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före nuvarande 15 kap. 1 b § ska sättas närmast före 15 kap. 1 c §,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 1 b § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 kap.

#### 1 b §

*Sekretess gäller för uppgift som har lämnats av ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet försämras om uppgiften röjs.*

*Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har lämnat till ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet.*

*Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de*

*sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.*

*För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.*

*Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.*

### 3 §<sup>1</sup>

Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

Sekretessen enligt 1, 1 a, 1 b och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

### 6 §<sup>2</sup>

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas

Den tystnadsplikt som följer av 1 och 1 b §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta Sveriges

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2019:937.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2018:1919.



sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Den tystnadsplikt som följer av 1 b § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Den tystnadsplikt som följer av 1 c § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

## 1.2 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

*dels* att 1 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, och närmast före 3 a § en ny rubrik, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Förslagen lydelse*

### 1 §<sup>3</sup>

En begäran om utlämnande till en enskild av en allmän handling som är av synnerlig betydelse för *rikets* säkerhet får, om inte annat följer av andra eller tredje stycket, endast prövas av

1. chefen för Justitiedepartementet, om handlingen innehåller uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 2 § eller 18 kap. 1–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens verksamhet för att hindra eller uppdaga brott som rör *rikets* säkerhet,

2. chefen för Utrikesdepartementet, om handlingen innehåller uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och den har överlämnats av departementet till en svensk myndighet, eller

3. chefen för Försvarsdepartementet, om handlingen innehåller andra uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 2 §

En begäran om utlämnande till en enskild av en allmän handling som är av synnerlig betydelse för *Sveriges* säkerhet får, om inte annat följer av andra eller tredje stycket, endast prövas av

1. chefen för Justitiedepartementet, om handlingen innehåller uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 2 § eller 18 kap. 1–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens verksamhet för att hindra eller uppdaga brott som rör *Sveriges* säkerhet,

2. chefen för Utrikesdepartementet, om handlingen innehåller uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och den har överlämnats av departementet till en svensk myndighet, eller

3. chefen för Försvarsdepartementet, om handlingen innehåller *uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 1 b §*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:1369.

offentlighets- och sekretesslagen *eller* andra uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen än som avses i 1.

*Föreskrifter med stöd av 15 kap. 1 b § offentlighets- och sekretesslagen*

### 3 a §

*Om det i en allmän handling förekommer uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 1 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretessen i högst etthundrafemtio år, förutsatt att Nato beslutat att sekretess för uppgifterna ska bestå även efter femtio år.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

### 1.3 Förslag till förordning om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i Sveriges internationella militära samarbeten

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får lämnas ut av Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut till Nato och en stat som är medlem i den organisationen eller i Europeiska unionen, om det är nödvändigt för planering, förberedelser eller genomförande av verksamheter inom ramen för Sveriges militära samarbeten.

En uppgift av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet får endast lämnas ut om det finns särskilda skäl.

I 3 kap. 9 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) finns kompletterande bestämmelser om när säkerhetsskyddsklassade uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation.

---

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

## 2 En ny sekretessbestämmelse för Nato och andra anpassningar av sekretesslagstiftningen

### 2.1 Uppdraget

Som medlem i Nato har Sverige ett regelmässigt informationsutbyte med Nato och de andra medlemsländerna. Information inom Natosamarbetet kan röra civil, politisk eller militär verksamhet och kan vara säkerhetsskyddsklassificerad eller oklassificerad. Oklassificerad information kan vara offentlig eller icke-offentlig. Uppgifter kan härröra från Nato eller från något av medlemsländerna eller från en källa utanför Nato. Utredningen har tidigare bedömt att Sverige har ett regelverk som medger att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter<sup>4</sup> som härrör från Nato eller som en medlemsstat har lämnat till Nato i allt väsentligt kan skyddas av sekretess.<sup>5</sup> Även om Sverige har goda möjligheter att sekretesskydda sådan information, har utredningen i det fortsatta utredningsarbetet övervägt om bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) behöver ändras i någon del för att ytterligare förenkla och stärka möjligheterna för Sverige och svenska myndigheter att samarbeta med Nato och dess medlemsländer. Behovet av en fortsatt översyn har funnits bland annat eftersom Sverige som Natomedlem också har åtaganden gällande hantering av information som inte är säkerhetsskyddsklassificerad.

Utredningen har avgränsat sitt arbete dels till att säkerställa sekretesskydd för alla typer av uppgifter som Nato kräver att Sverige ska skydda, dels till att möjliggöra ett regelmässigt utlämnande av

---

<sup>4</sup> En säkerhetsskyddsklassificerad uppgift är en uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör säkerhetskänslig verksamhet, se 1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585).

<sup>5</sup> Ds 2023:22 s. 99.

sekretesskyddade uppgifter till Nato och länder som är medlemmar i den organisationen eller i EU när detta är nödvändigt för det militära samarbetet med dessa.

## **2.2 Sekretesslagstiftningen**

### **2.2.1 Allmänt om offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningen**

Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen. Den innebär att allmänheten, ofta enskilda individer och företrädare för media men även företag, organisationer och andra, har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet.

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt i Sveriges grundlagar, exempelvis genom rätten till yttrandefrihet, meddelarfriheten för tjänstemän och genom rätten att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar kallas för handlingsoffentlighet.

Handlingar är allt som innehåller information av något slag: texter, bilder eller information lagrad på annat sätt, till exempel i en dator eller på ett USB-minne. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Bestämmelser om rätten att få ta del av allmänna handlingar finns i tryckfrihetsförordningen (TF).

Huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan dock begränsas genom sekretess.

Sekretess innebär en begränsning i allmänhetens rätt att ta del av handlingen, men också en tystnadsplikt för offentliga funktionärer.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas om det krävs med hänsyn till bland annat rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation.

Varje begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska framgå av en särskild lag, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL), eller lag som den hänvisar till. Regeringen får efter

bemyndigande i lag genom förordning meddela närmare föreskrifter om en sådan bestämmelses tillämplighet.<sup>6</sup>

Bestämmelser om sekretess finns framför allt i OSL. I offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) finns föreskrifter om tillämpningen av vissa bestämmelser i lagen. Se 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet.

## 2.2.2 Sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen

### *Försvarssekretess*

I 15 kap. 2 § OSL anges att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. I mål eller ärende enligt särskild lag om försvarsuppfinningar gäller dock sekretess för uppgift om sådana uppfinningar enligt föreskrifter i den lagen. Föremål för försvarssekretessen är de olika verksamheter som är av betydelse för landets försvar. Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, se 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Bestämmelsen om försvarssekretess gäller alltså inte bara rent militära företeelser, utan också åtgärder med avseende på till exempel den ekonomiska försvarsberedskapen, folkförsörjningen och det psykologiska försvaret, dvs. all verksamhet som rör totalförsvaret.<sup>7</sup>

Begreppet rikets säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten till skydd för det demokratiska statsskicket. Skyddet för den yttre säkerheten har i första hand ansetts ta sikte på totalförsvaret.<sup>8</sup>

Bestämmelsen om försvarssekretess har ett rakt skaderekvisit. Det innebär att sekretess bara gäller om det kan antas att ett röjande av uppgifter skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för Sveriges säkerhet. Det kan i det senare fallet t.ex. vara fråga om att

---

<sup>6</sup> Se 2 kap. 2 § TF.

<sup>7</sup> Se prop. 1979/80:2 Del A s. 132.

<sup>8</sup> Se prop. 1995/96:129 s. 22.

ett röjande av uppgifter om den civila säkerhetstjänsten vållar fara för Sveriges säkerhet trots att någon skada för försvaret egentligen inte har inträffat.<sup>9</sup>

Bestämmelsen om försvarssekretess är en primär sekretessbestämmelse (se 3 kap. 1 § OSL), vars räckvidd inte har begränsats. Bestämmelsen ska således tillämpas av alla myndigheter och organ som har att tillämpa offentlighets- och sekretesslagen. Om en enskild har begärt att få ta del av en handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och innehåller uppgifter som omfattas av försvarssekretess, får begäran endast prövas av chefen för Försvarsdepartementet eller regeringen.<sup>10</sup>

#### *Utrikessekretess m.m.*

Försvarssekretessen överlappas delvis av andra sekretessbestämmelser. Känsliga uppgifter som ska skyddas till exempel enligt ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande kan också omfattas av andra bestämmelser i 15 kap. OSL, exempelvis bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 §. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör bland annat annan stat eller mellanfolklig organisation, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Även denna bestämmelse har en obegränsad räckvidd och är försedd med ett rakt skaderekvisit.

När det gäller uppgifter som Sverige får från en annan stat eller mellanfolklig organisation är avsändarens uppfattning i sekretessfrågan inte ensam avgörande för om uppgiften ska hållas hemlig, även om avsändarens intresse av sekretess bör ha betydelse för sekretessprövningen i det enskilda fallet. Om den främmande staten eller den mellanfolkliga organisationen anser att en överlämnad uppgift är hemlig kan det enligt förarbetena givetvis vara

---

<sup>9</sup> Se Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar, JUNO Version 26, 2022-12-02, kommentaren till 15 kap. 2 §.

<sup>10</sup> Se 1 § offentlighets- och sekretessförordningen. Om uppgifterna rör Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens verksamhet för att hindra eller uppdaga brott som rör rikets säkerhet ska prövningen i stället göras av chefen för Justitiedepartementet.



ett skäl för att anse att ett utlämnande stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser.<sup>11</sup>

Även andra bestämmelser om sekretess kan vara tillämpliga på denna typ av uppgifter, till exempel bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL om sekretess i det internationella samarbetet och, i vissa fall, bestämmelsen om förundersökningssekretess i 18 kap. 1 § och om underrättelseverksamhet i 18 kap. 2 § OSL.

### *Sekretess i det internationella samarbetet*

Enligt bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL gäller sekretess för uppgifter som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller för en uppgift som en svensk myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal. I likhet med övriga sekretessbestämmelser i samma kapitel är bestämmelsen försedd med ett rakt skaderekvisit. Bestämmelsen infördes mot bakgrund av att utrikessekretessen bedömdes som otillräcklig för att skydda uppgifter som Sverige får del av inom ramen för EU-samarbetet. Till skillnad från vad som gäller i fråga om utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL saknar uppgiftens innehåll, art eller karaktär betydelse för bestämmelsens tillämplighet (prop. 2012/13:192 s. 44). Sekretess enligt bestämmelsen i 15 kap. 1 a § första stycket gäller hos en myndighet endast om myndigheten fått uppgiften från ett utländskt organ. Endast sådana uppgifter som myndigheten har fått som en direkt följd av rättsakten eller avtalet träffas av bestämmelsen. Uppgifter som finns hos myndigheten av andra skäl än just på grund av rättsakten eller avtalet i fråga omfattas inte (prop. 2012/13:192 s. 43). För att sekretess ska gälla hos en annan myndighet som därefter får uppgiften, måste det finnas en tillämplig bestämmelse om överföring av sekretess.

---

<sup>11</sup> Se prop. 1994/95:112 s. 29.

Bestämmelsen tillkom främst för sekretessen i EU-samarbetet även om den i viss utsträckning kan tillämpas också utanför ramen för det samarbetet. I bestämmelsen nämns utöver EU-rättsakter och av EU ingångna avtal även ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation. Som exempel på sådana avtal anges bilaterala avtal eller s.k. blandade avtal som måste ratificeras både av EU och av dess medlemsstater för att kunna träda i kraft (prop. 2012/13:192 s. 43).

Bestämmelsen i 15 kap. 1 a § är inte tillämplig i fråga om reglering som tillkommit efter beslut som antagits av Nato. Sverige blir bundet av Natos interna regelverk till följd av medlemskapet. Nordatlantiska fördraget (SÖ 2024:1)<sup>12</sup> innehåller i sig inga bestämmelser om sekretess. Inom ramen för EU-samarbetet omfattas emellertid även rättsakter som gäller *till följd* av Sveriges medlemskap, genom att bestämmelsen uttryckligen omfattar ”bindande EU-rättsakt”<sup>13</sup>. Bestämmelsen är inte heller tillämplig i fråga om säkerhetsskyddsklassade uppgifter som inom Natosamarbetet också regleras genom avtal (SÖ 2024:7)<sup>14</sup>. Detta dels då Sverige inte får uppgifterna *på grund* av detta avtal (avtalet reglerar i stället medlemsländernas åtaganden i fråga om hantering av säkerhetsskyddade uppgifter), dels är avtalet inte heller sådant att det behöver godkännas av riksdagen,<sup>15</sup> vilket är en förutsättning för bestämmelsens tillämplighet i fråga om andra avtal än sådana som ingåtts av EU.

### 2.2.3 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelses tillämplighet begränsas i regel av tre rekvisit. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, dess räckvidd och dess styrka.

Sekretessens *föremål* är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer

---

<sup>12</sup> Nordatlantiska fördraget av den 4 april 1949 (*Washingtonfördraget*).

<sup>13</sup> Med bindande EU-rättsakt avses anslutningsfördragen samt förordningar, direktiv och beslut som antas av EU:s institutioner (prop. 2012/13:192 s. 43).

<sup>14</sup> Avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördragsorganisationen om informationssäkerhet (informationssäkerhetsavtalet)

<sup>15</sup> Se Ds 2023:22 s. 97.

eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilds personliga förhållanden.

En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några sekretessbestämmelser har emellertid en obegränsad räckvidd. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett var den förekommer. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess i 15 kap. 1 och 2 §§ OSL och de s.k. minimiskyddsbestämmelserna i 21 kap. samma lag till skydd för enskildas personliga förhållanden.

Sekretessens *styrka* brukar bestämmas med utgångspunkt i en avvägning mellan allmänhetens intresse av insyn – vilket typiskt sett anses särskilt stort när det finns inslag av myndighetsövning – och intresset av skydd för uppgiften. Avvägningen mellan dessa intressen kommer normalt till uttryck genom att bestämmelsen förses med ett skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften röjs. När skälen för sekretess väger särskilt tungt i förhållande till insynsintresset används i stället omvända skaderekvisit. I ett sådant fall är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess och att en uppgift får lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

Det förekommer också bestämmelser som inte innehåller skaderekvisit, men som i stället innehåller andra typer av rekvisit som beskriver under vilka förutsättningar sekretess gäller.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 17 kap. 7 § andra stycket OSL rörande internationellt samarbete avseende civil sjötrafikövervakning, som anger att sekretess gäller för viss uppgift, om en medlemsstat i Europeiska unionen (EU) begär det. Vidare finns det flera bestämmelser som anger att sekretess gäller i den utsträckning riksdagen har godkänt avtal om detta med annan stat eller mellanfolklig organisation.

## 2.2.4 Konkurrens mellan sekretessbestämmelser

Vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser i ett enskilt fall är huvudregeln att den eller de bestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften inte är sekretessbelagd (7 kap. 3 § OSL).

## 2.2.5 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Som nämns i avsnitt 2.2.1 innebär sekretess såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen. I några fall har emellertid även tystnadsplikten företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är således rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt. Av 7 kap. 22 § första stycket 3 TF respektive 5 kap. 4 § första stycket 3 YGL följer vidare att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter uppsåtligen åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen. Varje gång en ny sekretessbestämmelse införs måste lagstiftaren överväga om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utgångspunkten är att stor återhållsamhet ska iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett särskilt fall (prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.).

## 2.3 Natos regelverk om informationshantering

### 2.3.1 Översiktligt om regelverket

Som Natomedlem åtar sig Sverige alla bindande åtaganden som beslutats inom alliansen sedan dess tillkomst. De två huvudkomponenterna är dels alla beslut som fattats i Nordatlantiska rådet, dels vissa internationella avtal som ingåtts mellan medlemsstaterna.<sup>17</sup> När det gäller informationshantering regleras vissa åtaganden avseende säkerhetskyddsklassificerad information i avtal mellan medlemsländerna<sup>18</sup> och i övrigt av beslut som fattats av Nordatlantiska rådet eller av en kommitté efter delegation. Beslut kan vara i form av policyer, direktiv till dessa eller i andra former.

De styrande dokument som lägger fast principerna för informationshantering inom alliansen är Natos informationshanteringspolicy<sup>19</sup> (*NATO Information Management Policy; NIMP*)<sup>20</sup> med tillhörande direktiv (*Primary Directive on Information Management; PDIM*)<sup>21</sup>. Regleringen i informationshanteringspolicyen är på en övergripande nivå medan direktivet närmare anger hur policyen ska tolkas och tillämpas.<sup>22</sup> Av de andra policyer som ska läsas tillsammans med informationshanteringspolicyen bör särskilt nämnas:

- *Security Within the North Atlantic Treaty Organisation.*<sup>23</sup> Natos samlade regelverk om säkerhetsskydd,
- *The management of Non-Classified NATO Information.*<sup>24</sup> Natos policy om hantering av icke-klassad Natoinformation,
- *Policy on the Public Disclosure of NATO Information.*<sup>25</sup> Natos policy om offentliggörande av Natoinformation,

<sup>17</sup> Se närmare bl.a. Försvarsberedningens promemoria *Allvarstid*, Ds 2023:19 s. 193.

<sup>18</sup> Avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördragsorganisationen om informationssäkerhet behandlas i Ds 2023:22.

<sup>19</sup> Det finns inte några officiella svenska översättningar av namnen på policydokumenten.

<sup>20</sup> C-M(2007)0118.

<sup>21</sup> C-M(2008)0113.

<sup>22</sup> Det finns därutöver andra former av riktlinjer och rekommendationer.

<sup>23</sup> C-M(2002)49-REV1. En analys av den svenska lagstiftningen utifrån Natos samlade regelverk för säkerhetsskydd gjordes i Ds 2023:22, s. 89 ff.

<sup>24</sup> C-M(2002)60. Kompletterande dokument till tidigare version av NIMP (PO(99)47). Dokument om kompletteranden till tidigare versionen är alljämt gällande.

<sup>25</sup> C-M(2008)0116-REV1.

- *Policy on the retention and disposition of NATO information.*<sup>26</sup> Natos policy om förvaring och hantering av Natoinformation, och
- *NATO Records Policy.*<sup>27</sup> Förtydligande av informationshanteringspolicy i fråga om ärendehantering inom Nato.

Regelverket för informationshantering inom alliansen är omfattande och detaljerat. Det behöver inte implementeras ordagrant men förutsätter att medlemsländerna vidtar åtgärder för att säkerställa att den nationella lagstiftningen ger i vart fall samma skydd för uppgifter som Natoreglerna.

Kommittéerna inom Nato har delvis överlappande ansvarsområden. Det förekommer därför att en och samma fråga regleras av flera styrdokument, vilket i några fall har fått till följd att begreppsanvändningen inom Nato kommit att delvis skilja sig åt.

### 2.3.2 Några utgångspunkter för informationshantering inom Nato

Nato reglerar att information ska hanteras på vissa angivna sätt, både internt inom alliansen och i förhållande till utomstående. I Natos informationshanteringspolicy anges sju grundläggande principer som informationshanteringen vilar på.

De tre mest centrala av dessa principer är att information betraktas som gemensam resurs inom alliansen (*Information is a Corporate Resource*) tillsammans med principen om ägandeskap och förvaltarskap (*Information Ownership and Custodianship*) och principen om informationsdelning (*Information Sharing*). Principen om ägandeskap och förvaltarskap ger uttryck för en vetorätt för ursprungsinnehavaren (*originator control*), vilket innebär att den som har upprättat en handling, ursprungsinnehavaren, har kontroll över handlingen under hela dess livscykel. I praktiken gäller detta för uppgifter som är markerade som NATO UNCLASSIFIED eller som är säkerhetsskyddsklassificerade. En handling ska vid varje tidpunkt under sin livscykel ha en ursprungsinnehavare. Det ska vara

---

<sup>26</sup> C-M(2009)0021.

<sup>27</sup> C-M(2011)0043.

tydligt utpekad vem som är ursprungsinnehavare, informationsägare och förvaltare. Som regel är dock ursprungsinnehavaren även informationsägare fram tills dess att uppgifter eventuellt arkiveras. Det är ursprungsinnehavaren som avgör klassificering eller märkning för en handling samt beslutar om s.k. administrativ markering (se avsnitt 2.3.3).

Principen om informationsdelning kommer till uttryck genom ett ansvar att dela information (*responsibility-to-share*) till den som har behov av informationen (*need-to-know*).

Vidare anges att informationshantering är en grundläggande skyldighet för medlemsstaterna, vilket ställer krav på ledarskap och organisationsstruktur (*Leadership and Organisational Structure*). Informationsbehovet ska också planeras.

För att främja interoperabilitet och samarbete mellan medlemsländerna ska information struktureras på ett standardiserat sätt (*information standardisation*). Information ska också skyddas med avseende på konfidentialitet (*confidentiality*), riktighet (*integrity*), tillgänglighet (*availability*), oavvislighet (*non-repudiation*) och äkthet (*authentication*).

### 2.3.3 Klassificering och märkning av uppgifter

Information i Nato indelas i kategorierna *Classified*, *Unclassified*<sup>28</sup> eller *Public*. Klassificerad information delas in i någon av de fyra säkerhetsskyddsklasserna<sup>29</sup> NATO RESTRICTED (NR), NATO CONFIDENTIAL (NC), NATO SECRET (NS) eller COSMIC TOP SECRET (CTS). Information som är märkt NATO UNCLASSIFIED markerar att informationen tillhör Nato och får endast hanteras och spridas på anvisat sätt. Information i kategorin Public är offentlig. Uppgifter som omfattas av säkerhetsskydd eller som är markerade NATO UNCLASSIFIED kan i vissa fall, utan att först avklassificeras, lämnas till en aktör utanför Nato. Handlingen förses då med en markering (*marking*) om det.<sup>30</sup> Det finns också

<sup>28</sup> Informationsägaren anges före en markering om unclassified, inom Nato som utgångspunkt NATO UNCLASSIFIED.

<sup>29</sup> Dessa säkerhetsskyddsklasser motsvarar de svenska säkerhetsskyddsklasserna *klassificerat hemlig*, *hemlig*, *konfidentiell* och *begränsat hemlig*, enligt 2 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).

<sup>30</sup> En vanligt förekommande markering är *Releasable to*. Det finns markeringar som t.ex. tillåter att en handling för visst ändamål lämnas till viss mottagare utanför Nato.

administrativa markeringar (*administrative markings*) som indikerar att det gäller ytterligare begränsningar för hanteringen av en handling men de kan också innebära att känsliga handlingar har en viss tillåten spridning för ett visst ändamål. De administrativa markeringarna inom Nato är COMMERCIAL, LEGAL, MANAGEMENT, MEDICAL, PERSONAL och STAFF. Handlingar med vissa säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan också ingå i en specialkategori och ha en markering inom parentes som visar att det är fråga om en särskild typ av uppgifter.

#### 2.3.4 Särskilt om NATO UNCLASSIFIED

Information som är märkt NATO UNCLASSIFIED är typiskt sett av mindre skyddsvärde men får endast hanteras och spridas på anvisat sätt. NATO UNCLASSIFIED intar en mellanställning mellan säkerhetsskyddsklassad och offentlig information. Uppgifterna får användas för officiellt bruk (*official purposes*), dvs. får spridas mellan myndigheter,<sup>31</sup> men får inte lämnas ut till allmänheten eller publiceras på internet. Handlingar kan också förseas med en administrativ markering (se avsnitt 2.3.3) som innebär ytterligare begränsningar i hantering och spridning. En stor del av Natos information är märkt NATO UNCLASSIFIED.

#### 2.3.5 En klassificering eller markering gäller som regel för handlingen i dess helhet

Som regel gäller Natos klassificering av en handling för handlingen i sin helhet. Det förekommer dock att olika stycken i en handling har skilda klassificeringar. Det rör sig då om närmast angränsande kategorier.<sup>32</sup> En handling klassificeras utifrån dess mest känsliga uppgifter. Är en handling markerad som NATO UNCLASSIFIED avser det handlingen i sin helhet.

---

<sup>31</sup> Informationsdelning mellan myndigheter ska dock ske enligt en behovsprincip.

<sup>32</sup> Säkerhetsskyddsklasser eller NATO UNCLASSIFIED.



### 2.3.6 Processer för nedklassificering och avklassificering av handlingar är styrande för sekretesstiden inom Nato

Nato bedriver ett arbete för ökad öppenhet.<sup>33</sup> En utgångspunkt för arbetet är att allmänheten ska ges den insyn som är möjlig. Det finns två processer inom Nato som kan leda till att en handling nedklassificeras eller avklassificeras och offentliggörs; den systematiska processen (*Systematic process*) och ad hoc-processen (*Ad Hoc process*).<sup>34</sup> En handling som är märkt NATO UNCLASSIFIED eller högre behöver avklassificeras innan den kan offentliggöras.

Inom ramen för den systematiska processen görs årligen en revision av Natohandlingar som är äldre än trettio år. Handlingar som är NATO UNCLASSIFIED avklassificeras och offentliggörs per automatik.<sup>35</sup> En förteckning skickas för kännedom till medlemsstaterna. En bedömning görs även av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar. Efter kontroll med medlemsstaterna om sekretessen ska bestå eller inte, nedklassificeras NATO RESTRICTED-handlingar<sup>36</sup> efter trettio år till NATO UNCLASSIFIED och avklassificeras som regel ett år därefter.<sup>37</sup> När det gäller de högre säkerhetsskyddsklasserna NATO CONFIDENTIAL och NATO SECRET ska medlemsstaterna för varje handling avgöra om den i sin helhet kan avklassificeras och offentliggöras, eller om detta kan ske vid en given tidpunkt inom tio år eller om handlingen behöver fortsatt hemlighållas.<sup>38</sup> I det senare fallet förlängs sekretessen med ytterligare tio år.<sup>39</sup> Förfarandet sker genom s.k. tyst procedur (*Silence procedure*), dvs. avstår en medlemsstat från att lämna svar, uppfattas det som ett medgivande

<sup>33</sup> Bl.a. genom *The Public Disclosure Programme* inom vilket fler än 500 000 äldre handlingar har avklassificerats och offentliggjorts.

<sup>34</sup> Det kan också förekomma att en handling omklassificeras till en högre säkerhetsskyddsklass. Processen för nedklassificering och offentliggörande regleras närmare i AC/324-D(2014)0010-REV2 (*Publicly Disclosed*).

<sup>35</sup> Handlingar med t.ex. administrativa markeringar undantas från förteckningen, men kan vara föremål för bedömning inom ramen för ad hoc-processen. Det kan också nämnas att regleringen i C-M(2002)60, kap. 1 s. 3 kan ge sken av att det finns också andra möjligheter för medlemsländerna att besluta om avklassificering av NATO UNCLASSIFIED. Punkten 15 innebär dock att avklassificering endast kan ske inom ramen för Natos processer.

<sup>36</sup> Omfattar även handlingar som nedklassificerats till NATO RESTRICTED från en högre säkerhetsskyddsklass.

<sup>37</sup> Offentliggörandet sker viss tid efter att en handling har avklassificerats.

<sup>38</sup> Nato föreskriver om tio undantag som ska åberopas som grund (*NATO Exemptions*) AC/324-D(2014)0010-REV2 bilaga 3 p. 5 d.

<sup>39</sup> AC/324-D(2014)0010-REV2 bilaga 2

om att handlingen kan avklassificeras och offentliggöras. Nato kan också besluta att en handling ska undantas från den systematiska processen om den omfattas av något av de undantag som särskilt regleras (*NATO Exemptions*). För vissa typer av handlingar görs enligt regelverket en motsvarande översyn först efter femtio år.

Det finns därutöver en skyldighet för ursprungsinnehavaren att regelmässigt göra en bedömning av om en handling kan nedklassificeras. Inom vilket tidsintervall detta ska ske avgörs utifrån vilken kategori av information det gäller.

Inom ramen för ad hoc-processen sker i stället en prövning efter att behörig myndighet i ett medlemsland ställer en förfrågan om detta.<sup>40</sup> När handlingen upprättades saknar i dessa fall betydelse. Det är ofta fråga om omfattande och tidskrävande processer för att handlägga en förfrågan. Såväl interna enheter i Nato som de olika medlemsstaterna tillfrågas. Rutinerna skiljer sig även åt beroende på om uppgifterna kommer från Natos högkvarter eller från det militära överhögkvarteret SHAPE, till exempel i fråga om handläggningstid. Ett stort antal handlingar nedklassificeras eller avklassificeras efter förfrågan från medlemsstaterna.<sup>41</sup>

Även om utgångspunkten är att en handling hanteras i dess helhet är det inom ramen för båda processerna möjligt att besluta om att vissa delar i en handling ska omklassificeras.

## 2.4 Behovet av en ny sekretessbestämmelse

**Utredningens bedömning:** Sekretessen till skydd för allmänna intressen i 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen är otillräcklig, vilket riskerar att försämra Sveriges möjligheter att delta i samarbetet inom Nato. Utrikessekretessen behöver därför kompletteras med en ny sekretessbestämmelse.

<sup>40</sup> Initiativ till prövning kan även tas av Natoentiteter. I en medlemsstat ska som regel förfrågan göras av den myndighet som har funktionen som centralregister.

<sup>41</sup> Åren 2015–2019 offentliggjordes 75 000 handlingar, som hanterades av Natos högkvarter, inom ramen för Ad hoc-processen. En handling som offentliggörs förses med en stämpel i vänstermarginalen om ”*Publicly Disclosed/Mis en Lecture Publique*”.

## Skälen för utredningens bedömning

### *Olika utgångspunkter för skyddet av information i Sverige och Nato*

Sverige och Nato har olika system för skyddet av information. En grundläggande princip i Sverige är att den myndighet som förvarar en handling självständigt ska pröva om den kan lämnas ut. Inom Nato tillämpas i stället principen om *originator control* och principen om att information betraktas som en gemensam resurs inom alliansen (se avsnitt 2.3.2). Därtill kommer kategorin NATO UNCLASSIFIED som utgör skyddsvärda uppgifter men som inte är säkerhetsskyddsklassificerade.

De skilda förhållningssätten medför svårigheter att inom ramen för Sveriges befintliga sekretesslagstiftning fullt ut uppfylla Natos krav på skydd av information.

Sverige har visserligen, som partnerland och som inbjudet land till Nato, redan hanterat information från organisationen under lång tid. Som medlem har dock Sverige ett informationsutbyte med Nato i en betydligt större omfattning än tidigare. Detta ställer högre krav på svenska myndigheters förmåga att hantera uppgifter som delas inom ramen för Natosamarbetet. Att det finns tillräckliga möjligheter att skydda informationen är avgörande för att upprätthålla förtroendet för Sveriges förmåga att hantera Natos uppgifter och delta i samarbetet.

### *Är den nuvarande sekretessregleringen tillräcklig?*

Som tidigare nämnts medför den svenska lagstiftningen i och för sig goda möjligheter att säkerställa skydd för säkerhetsskyddsklassificerad information, särskilt i fråga om de högre skyddsklasserna. Handlingar som delas inom ramen för Natosamarbetet kan dock innehålla uppgifter som enligt ett svenskt synsätt normalt sett betraktas som harmlösa och därmed inte omfattas av någon sekretessgrund i OSL. Högsta förvaltningsdomstolen har i två avgöranden angående tillämpningen av utrikessekretessen anfört att det konkreta informationsinnehållet eller i vissa fall uppgiftens art och anknytning till internationell verksamhet är avgörande för om skaderekvisitet är uppfyllt (se RÅ 1998 ref. 42 och RÅ 2000 ref. 22). Det här innebär bl.a. att det är

teveksamt om en uppgift som t.ex. överlämnats till Sverige från en annan stat och som är av en sådan art att den ur ett svenskt perspektiv framstår som harmlös kan skyddas av utrikessekretess, även om ett röjande skulle leda till att det internationella samarbetet skulle försvåras och därmed skada Sverige.<sup>42</sup>

Natosamarbetet har en mycket viktig ställning bland Sveriges internationella samarbeten. En störning av Sveriges möjligheter att delta i samarbetet kan medföra svåra konsekvenser. Som anförts ovan talar dock praxis och förarbetsuttalanden för att vissa uppgifter inte nödvändigtvis skyddas av befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Den bristande överensstämmelsen gör att det uppkommer en alltför stor osäkerhet gällande tillämpligheten av den befintliga utrikessekretessen i fråga om dessa uppgifter. Utrikessekretessen är alltså otillräcklig för att säkerställa att alla typer av uppgifter får det skydd som Nato föreskriver. Sverige får som Natomedlem i stor omfattning del av handlingar och Sverige delar också mer information med organisationen, vilket inskräper vikten av att Sverige kan uppfylla Natos krav om att skydda information på alla nivåer.

En ny sekretessbestämmelse utgör även ett tydligare stöd i fråga om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det kan nämligen inte uteslutas att den befintliga sekretessregleringen om utrikes- och försvarssekretess i 15 kap. 1 och 2 §§ OSL, utifrån den tolkning som gjorts i praxis, inte heller medger skydd fullt ut av vissa uppgifter i säkerhetsskyddsklassificerade handlingar. En sådan tillämpning skulle komma i konflikt med Natos regler om att information ska skyddas på motsvarande sätt på nationell nivå. Förslaget om den nya sekretessbestämmelsen kommer alltså att säkerställa en ändamålsenlig hantering också gällande säkerhetsskyddsklassificerad information.

Det är i stor utsträckning myndigheter som har uppgifter inom totalförsvarsplaneringen som berörs av det utökade informationsutbytet mellan Sverige och Nato. Gemensamt för många av dessa myndigheter är att det inte finns någon sekretessbestämmelse som är tillämplig specifikt på dessa myndigheters verksamhet. Det går inte heller att göra någon precis avgränsning av vilka myndigheter som delar eller kommer att dela

---

<sup>42</sup> Se prop. 2012/13:192 s. 25

information med utländska aktörer inom ramen för Natosamarbetet. Det saknas alltså anledning att begränsa bestämmelsens tillämplighet till vissa myndigheter.

### *Intresseavvägningen*

En inskränkning av rätten att ta del av allmänna handlingar får göras endast efter en avvägning mellan behovet av sekretess och intresset av insyn i den verksamhet eller hos den myndighet handlingarna förekommer. Syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar är, såsom det kommer till uttryck i 2 kap. 1 § TF, att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Som regeringen tidigare framhållit gör sig dessa ändamål starkt gällande även i fråga om Sveriges internationella samarbete.<sup>43</sup> Samtidigt bygger det internationella samarbetet på ömsesidigt förtroende. Andra länder och mellanfolkliga organisationer ställer därför krav på att Sverige ska kunna hemlighålla vissa uppgifter som har anknytning till dem. Att så kan ske är vanligen en förutsättning för att Sverige ska få delta i det internationella samarbetet.

I likhet med övriga internationella samarbeten bygger Natosamarbetet på ömsesidigt förtroende. Nato ställer krav på att Sverige kan hantera information i enlighet med Natos reglering. Regleringen ställer krav på att Sverige i den utsträckning som krävs kan säkerställa sekretesskydd för vissa uppgifter som har anknytning till Nato eller ett annat medlemsland, oavsett var uppgiften kommer ifrån. Att Sverige kan uppfylla kraven är en förutsättning för ett effektivt deltagande i Natosamarbetet. Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl att komplettera utrikessekretessen när det gäller vissa uppgifter som kommer Sverige till del på grund av Natosamarbetet eller som Sverige ger in till Nato.

## 2.5 Den nya sekretessbestämmelsen

**Utredningens förslag:** Sekretess ska gälla för uppgift som lämnats av ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet

<sup>43</sup> Se prop. 2012/13:192 s. 26.

försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet lämnar till ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år. Om det finns särskilda skäl, ska dock regeringen få meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

En ny bestämmelse ska införas i offentlighets- och sekretessförordningen med innebörden att för uppgifter i en allmän handling som omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen ska sekretess gälla i högst etthundrafemtio år, förutsatt att Nato beslutat att sekretessen för uppgiften ska bestå även efter femtio år.

## Skälen för utredningens förslag

### *Sekretessens föremål*

Sekretessens föremål är uppgifter som Sverige ger in till eller som Sverige får del av från Nato eller någon av dess medlemsstater inom ramen för Natosamarbetet. På liknande sätt som gäller enligt 15 kap. 1 a § OSL bör sekretessens föremål inte vara begränsat till uppgifter med ett visst innehåll. Uppgiftens art eller karaktär bör således sakna betydelse för bestämmelsens tillämplighet.

Att uppgifter i handlingar som lämnats från Nato eller någon av dess medlemsstater ska omfattas av bestämmelsen är en tydlig förutsättning för att säkerställa att Sverige kan upprätthålla Natos regelverk i relevanta delar.

För utgående handlingar kan situationen vara delvis en annan och fråga uppkommer därför om sekretessens föremål bör vara begränsat till uppgifter som kommer från ett utländskt organ eller om det likt vad som gäller för utrikessekretessen även ska omfatta uppgifter i handlingar som har getts in till ett sådant organ.

Som angetts ovan behöver Natos regelverk inte implementeras ordagrant men det förutsätts att medlemsländerna vidtar åtgärder för att säkerställa att den nationella lagstiftningen ger i vart fall samma skydd för uppgifter som Natoreglerna.

Vad gäller handlingar som svenska myndigheter ger in kan konstateras att dessa i viss utsträckning kan innehålla uppgifter som

härör från Nato eller någon av dess medlemsstater och därmed bör omfattas av bestämmelsen redan av detta skäl. Till detta kommer att handlingar eller uppgifter i handlingar som Sverige lämnar in till Nato kan vidarebearbetas av organisationen och bli del av en Natohandling som ska hanteras i enlighet med organisationens informationshanteringsregler. I realiteten lär det även vara svårt att på ett tydligt sätt särskilja rent ”svenska uppgifter” från ”Natouppgifter”. I takt med att det svenska totalförsvaret och Nato blir alltmer integrerade lär denna distinktion bli alltmer svår att upprätthålla, vilket utgör ytterligare ett skäl till att sekretessens föremål även bör omfatta handlingar som svenska myndigheter ger in till Nato eller dess medlemsstater. Rimligtvis kan i dessa fall även uppstå situationer då *vissa uppgifter* i en handling som har getts in till Nato eller dess medlemsstater inte omfattas av sekretess enligt någon befintlig bestämmelse i OSL. I dessa fall bör en kompletterande sekretessbestämmelse möjliggöra att samtliga uppgifter i handlingen hanteras på motsvarande informationsskyddsnivå som inom Natosamarbetet.

Mot denna bakgrund bör den nya sekretessbestämmelsens föremål vara uppgifter som Sverige lämnat in till eller får del av från Nato eller någon av dess andra medlemsstater inom ramen för Natosamarbetet.

Det här är givetvis inte liktydigt med att samtliga handlingar inom ramen för Natosamarbetet som Sverige ger in till eller som lämnas från Nato eller någon av dess medlemsstater omfattas av sekretess med stöd av den nya bestämmelsen. Som framgår av bestämmelsens ordalydelse är den försedd med ett rakt skaderekvisit i enlighet med vilket det krävs att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet försämras om uppgiften röjs för att sekretess ska föreligga (se vidare under *Sekretessens styrka* nedan).

### *Sekretessens räckvidd*

Som redogjorts för i avsnitt 2.4 ska samma sekretess gälla hos alla myndigheter för uppgifter om Sveriges samarbete inom Nato som lämnats av eller har getts in till Nato eller någon av dess medlemsstater. Det är således fråga om en obegränsad räckvidd vilket innebär att den ska tillämpas hos alla myndigheter som

hanterar handlingar som lämnats av eller har getts in till Nato eller någon av dess medlemsstater inom ramen för Natosamarbetet. Detta är en skillnad mot vad som gäller enligt bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL, som bara tillämpas hos den myndighet som fått eller inhämtat uppgifterna från ett utländskt organ.

### *Sekretessens styrka*

En central utgångspunkt vid utformningen av en sekretessbestämmelse är att inte åstadkomma mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen (prop. 1979/80:2 del A s. 78). När det övervägs att införa en ny sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen ska det därför göras en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset (jfr. prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.)

I fråga om Natouppgifter bör en bedömning av skyddsintresset göras med utgångspunkt i Natos regelverk för informationshantering. Som framhållits är det av grundläggande betydelse att Sverige kan uppfylla dessa krav, inte minst genom att hindra att utlämnande sker i andra fall än vad Nato tillåter.

När det gäller insynsintresset kan det konstateras att beträffande Sveriges internationella samarbeten, har detta i allmänhet ansetts vara förhållandevis starkt (se t.ex. prop. 2012/13:192 s. 33). Även i fråga om uppgifter gällande verksamheter av betydelse för Sveriges försvar har lagstiftaren uttalat att dessa inte får undantas offentlighet annat än då det verkligen är påkallat (jfr. prop. 1979/80:2 Del A s. 133). Med hänsyn till att Sverige måste kunna hemlighålla vissa uppgifter som har anknytning till Natosamarbetet för att få delta i samarbetet är det enligt utredningen en rimlig utgångspunkt att allmänhetens intresse av insyn får anses vara av mer underordnad betydelse när det gäller information som Sverige delar och tar del av inom ramen för Natosamarbetet.

För att åstadkomma en lämplig avgränsning av sekretessområdet gällande Natouppgifter har utredningen övervägt flera alternativ.

Som första alternativ har utredningen övervägt en sekretessbestämmelse utan något skaderekvisit, dvs. *absolut sekretess*. En sådan utformning innebär att Natos krav uppfylls fullt ut och på ett tydligt sätt. Uppgifter som enligt Natos regelverk inte är



skyddsvärda omfattar dock inte det intresse som sekretessen ska skydda och behöver undantas från tillämpningsområdet.

En bestämmelse som föreskriver absolut sekretess med undantag för viss information riskerar att i för stor mån avvika från sekretessregleringens systematik. Bestämmelser om absolut sekretess är ovanliga och bör enligt förarbetsuttalanden endast gälla undantagsvis (se t.ex. prop. 1997/98:97 s. 65). I de få befintliga fall i offentlighet- och sekretesslagen som föreskriver absolut sekretess och har försetts med undantag, är undantagen motiverade av att insynsintresset i vissa fall väger tyngre än skyddsintresset. Skyddsintresset är i dessa fall oförändrat. I fråga om Natouppgifter skulle i stället undantaget ha sin grund i att vissa uppgifter typiskt sett är mindre känsliga, dvs. skyddsintresset för dessa uppgifter är i princip obefintligt.

Utformningen av sekretessbestämmelsen får också betydelse för möjligheten att lämna ut uppgifter mellan myndigheter. En absolut sekretess kommer som huvudregel gälla även mot andra myndigheter, och i vissa fall inom en myndighet, se 8 kap. 1 och 2 §§ OSL. I dag finns sekretessbrytande reglering mellan myndigheter i vissa fall. För att möjliggöra utlämnande mellan myndigheter i enlighet med vad Nato föreskriver, skulle en särskild sekretessbrytande bestämmelse behöva införas. Något som i sin tur, enligt hur bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL har tolkats i tidigare lagstiftningsärenden,<sup>44</sup> skulle innebära att det kan uppkomma en skyldighet för en myndighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter, vilket kan vara oförenligt med Natos reglering.<sup>45</sup>

Utredningen anser sammantaget att det inte finns skäl som motiverar ett undantag från huvudregeln om att sekretessbestämmelser ska vara försedda med ett skaderekvisit.

I valet mellan ett rakt och ett omvänt skaderekvisit har utredningen initialt övervägt ett *omvänt skaderekvisit*, dvs. en presumtion för sekretess. En sådan presumtion är i enlighet med Natos synsätt och skulle därtill ha ett signalvärde. Oavsett om ett rakt eller omvänt skaderekvisit väljs ska dock samma typ av uppgifter hemlighållas och presumtionen har därför sin största

---

<sup>44</sup> Se prop. 2020/21:163 s. 44 och 64 f., prop. 2011/12:171 s. 14 och 25 f. samt prop. 2012/13:192 s. 13 f.

<sup>45</sup> Vilket kan vara fallet om myndigheten bedömer att myndigheten som efterfrågar uppgifterna inte har behov av dessa, se närmare nedan under avsnittet "Sekretessbrytande bestämmelser".

funktion i tveksamma fall.<sup>46</sup> Inom ramen för Natosamarbetet bör det dock endast undantagsvis vara svårt att bedöma om en handling kan lämnas ut.

Ett omvänt skaderekvisit är vidare svårmotiverat utifrån systematiken i sekretesslagstiftningen. Övriga bestämmelser till skydd för allmänna intressen i 15 kap. OSL har försetts med raka skaderekvisit. Detsamma gäller de flesta sekretessbestämmelser som rör Sveriges internationella samarbeten.<sup>47</sup> Omvända skaderekvisit är mer förekommande i sådana fall som kan kräva närmare utredning för att bedöma skaderisken, till exempel när sekretess gäller till skydd för enskild. I sådana fall har presumtionen en större praktisk funktion.<sup>48</sup>

Vid en samlad bedömning anser utredningen att sekretessområdet för en ny bestämmelse lämpligast avgränsas genom ett *rakt skaderekvisit* där risken för skada anges som att "Sveriges möjlighet att delta i samarbetet [inom Nato] försämras om uppgiften röjs".<sup>49</sup> Bestämmelsen innebär att myndigheten i det enskilda fallet ska göra en självständig bedömning av vilka konsekvenser ett röjande kan antas få för det fortsatta samarbetet. Myndigheten måste då beakta vilket sekretesskydd eller motsvarande skydd uppgifterna har inom Nato. Genom anslutningen till Nato har Sverige åtagit sig att sekretesskyddet i Sverige inte får vara svagare än i Nato. Uppgifter som enligt Natos regelverk inte får lämnas ut måste anses vara av sådan art att ett utlämnande typiskt sett skulle kunna medföra att Sveriges möjlighet att delta i Natosamarbetet försämras (jfr. prop. 1979/80:2 Del 2 s.

---

<sup>46</sup> Tidigare var utrikessekretessen försedd med olika skaderekvisit beroende på var handlingen fanns. I prop. 1979/80:2 uttalades att den valda lösningen med olika skaderekvisit för utrikessekretessen innebar "självfallet inte att en prövning av sekretessen hos en handling som inkommer både till regeringen och till en annan myndighet bör leda till skilda resultat", Del A s. 131.

<sup>47</sup> I vissa fall har absolut sekretess införts, men då finns det också inte öppen information som inom Natosamarbetet. Det finns inget fall där ett omvänt skaderekvisit har använts. Som framhållits i t.ex. prop. 2012/13:192 s. 13 kan det noteras att utformningen och innebörden av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om sekretess till följd av internationella förpliktelser är i olika avseenden inte helt enhetliga.

<sup>48</sup> För handlingar i Regeringskansliet tillämpades tidigare ett omvänt skaderekvisit och för övriga myndigheter ett rakt. I samband med Sveriges EU-anslutning 1995 infördes ett enhetligt rakt skaderekvisit för utrikessekretessen.

<sup>49</sup> Formuleringen av skaderekvisitet är liknande den i 15 kap. 1 a § OSL. Termen "försämras" används även i bl.a. 19 kap. 4 och 9 §§ samt i 42 kap. 2 § OSL. Inom tillämpningen för 15 kap. 1 a § OSL har uttrycket "möjlighet att delta i" ansetts syfta främst på möjligheten att få del av information i enlighet med EU-rättsakten eller avtalet, dvs. dra nytta av samarbetet (prop. 2012/13:192 s. 44).

80). Regeringen har tidigare gett uttryck för en liknande uppfattning i samband med införandet av 15 kap. 1 a § OSL. Regeringen uttalade då att om en uppgift finns hos den svenska myndigheten till följd av ett avtal som föreskriver vetorätt för ursprungsinnehavaren vad gäller utlämnande av den aktuella uppgiften, och ursprungsinnehavaren motsätter sig ett utlämnande, kan det typiskt sett antas att samarbetet skulle försvåras om uppgiften lämnades ut (jfr prop. 1994/95:112 s. 29 och Lagrådets yttrande i prop. 2012/13:4 s. 140 samt se prop. 2012/13:192 s. 44).

Ett rakt skaderekvisit bedöms sammantaget skydda uppgifter som enligt Natos regelverk inte får lämnas ut, samtidigt som det säkerställer att inte fler uppgifter än vad som är nödvändigt hemlighålls.

Sverige har som Natomedlem möjlighet att initiera provningar av nedklassificeringar och avklassificeringar av Natohandlingar. Utredningen har övervägt men avstått från alternativet att Natos provning av handlingar ska ske inom ramen för utlämnandeärenden. Natos handläggningstider innebär att en sådan ordning inte skulle vara förenlig med skyndsamhetskravet i 2 kap. 15 § TF. Det framstår heller inte som lämpligt att varje begäran om utlämnande av exempelvis en NATO UNCLASSIFIED-handling ska medföra att Sverige ställer en förfrågan till Nato om avklassificering av handlingen. Utredningen anser dock att det kan övervägas om de möjligheter som Nato lämnar i fråga om provning av handlingar i stället ska hanteras i ett särskilt spår, till exempel inom ramen för ett administrativt ärende hos utpekad myndighet.

Det bör avslutningsvis framhållas att Sverige som Natomedlem har inflytande över Natos beslutsprocesser och därigenom möjlighet att på liknande sätt som i övriga internationella sammanhang driva frågor om ökad öppenhet och insyn när så anses befogat.

### *Sekretesstiden*

Sekretess gäller enligt 15 kap. 1 § OSL (utrikessekretess) och enligt huvudregeln i 15 kap. 2 § samma lag (försvarssekretess) i högst fyrtio år. Samma sekretesstid gäller enligt huvudregeln i 15 kap. 1 a § samma lag (sekretess i det internationella samarbetet). Vid införandet av 1 a § gjordes en anpassning av huvudregeln i fråga om

sekretesstiden till det som gällde för övriga bestämmelser till skydd för allmänna intressen i 15 kap. OSL. Eftersom det förekommer att såväl EU-ingångna avtal som EU-rättsakter saknar begränsning i fråga om sekretesstid ansåg regeringen att det fanns behov av att i vissa fall tillåta en längre tid för sekretess. Bestämmelsen försågs därför också med ett bemyndigande för regeringen att om det finns särskilda skäl få meddela föreskrifter om att sekretess ska gälla under längre tid än fyrtio år. Regeringen har ännu inte använt bemyndigandet.

Som redovisas i avsnitt 2.3.6 inleds en systematisk process för avklassificering och offentliggörande efter trettio år för de flesta handlingar. Sekretesstiden kan därefter förlängas på Natos eget initiativ eller på begäran av en medlemsstat. Det sker genom beslut om fortsatt klassificering eller märkning, vilket som längst kan omfatta tio år. Därefter kan ytterligare förlängning göras.<sup>50</sup> Natos regelverk innehåller inte någon borte tidsgräns för under hur lång tid sekretessen kan gälla. Enligt vad utredningen erfarit skulle dock en sekretesstid som uppgår till etthundrafemtio år möta Natos krav i praktiken.

Utredningen har övervägt olika alternativ för att den svenska regleringen ska korrespondera med Natos i fråga om sekretesstid, givet de skilda förhållningssätt som gäller för skyddet av information. Ett alternativ är att sekretess enligt den nya bestämmelsen gäller som huvudregel i högst femtio år, vilket inom Nato är den längsta tid innan en första översyn av handlingar ska göras inom den systematiska processen. Det behov som finns av att i vissa fall tillåta sekretess under en längre tid kan då tillgodoses genom att regeringen får bemyndigande att vid särskilda skäl meddela föreskrifter om det, dvs. på liknande sätt som gjorts i 15 kap. 1 a §.

En sådan utformning är dock inte given. Inom ramen för Natosamarbetet är det inte möjligt att på samma sätt som vid bemyndigandena i 15 kap. 1 a och 2 §§ OSL rama in för vilka uppgifter det ska gälla särskilda skäl. För uppgifter som omfattas av försvarssekretess har särskilda skäl ansetts gälla för *vissa typer av uppgifter*, se 4 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Regeringen har ännu inte använt bemyndigandet i 1 a §

---

<sup>50</sup> AC/324-D(2014)0010-REV2

men bör med stöd av detta kunna föreskriva om längre sekretesstider i fråga om t.ex. *vissa särskilt angivna avtal*, vilket då avser uppgifter i en begränsad omfattning. I båda dessa exempel skiljer sig förutsättningarna att rama in vilka uppgifter som kan omfattas av särskilda skäl, mot vad som gäller för uppgifter som Sverige får del av genom Natosamarbetet. På grund av Natos princip om informationsägarande och information som en gemensam resurs inom alliansen måste det för *samtliga uppgifter* som omfattas av den nya sekretessbestämmelsen finnas möjligheten att besluta om sekretess under en längre tid än femtio år. Det är dock först när Nato beslutar om att förlänga en klassificering eller märkning av en handling, utöver vad som gäller enligt den systematiska processen, som det uppkommer ett behov för svenska myndigheter att kunna sekretessbelägga uppgiften (särskilda skäl). Det ska understrykas att det även i dessa fall är den svenska myndigheten som självständigt ska avgöra om förutsättningarna för sekretess i övrigt är uppfyllda.

Utredningen har även övervägt att i stället låta sekretessen enligt den nya sekretessbestämmelsen gälla under en längre tid; förslagsvis i högst etthundrafemtio år. För en sådan lösning talar alltså den omständigheten att en eventuell förlängning teoretiskt kan gälla samtliga uppgifter som träffas av bestämmelsen. Eftersom grunden för sekretess upphör när Nato beslutar om avklassificering, bör en lång möjlig sekretesstid inte i sig medföra en risk för ett onödigt hemlighållande av uppgifter. Sekretesstiden kan dock ge sken av att sekretessen enligt bestämmelsen är starkare än vad den är. Det bör dock endast i yttersta undantagsfall uppkomma behov av sekretess upp mot etthundrafemtio år.<sup>51</sup> Utredningen anser inte det framstår som lämpligt att utifrån dessa undantagsfall låta sekretesstiden avvika så pass mycket i förhållande till vad som gäller för övriga sekretessbestämmelser i samma kapitel.

Utredningen konstaterar att det uppkommer vissa svårigheter med båda alternativen men anser sammantaget att övervägande skäl talar för att utforma sekretessbestämmelsen på liknande sätt som gjorts i 1 a §. Utredningen föreslår även att regeringen med stöd av bemyndigandet ska införa en förordningsbestämmelse med innebörden att för uppgifter i en allmän handling som omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen och för vilka Nato beslutat att sekretessen ska bestå, ska sekretess gälla i högst

<sup>51</sup> Utredningen har utgått ifrån att sekretesstiden ska räknas på sätt som anges i 7 kap. 5 § OSL.

etthundrafemtio år. Med ”beslut om att sekretessen för uppgiften ska bestå” avses alltså Natos beslut om förlängning av klassificering eller märkning av uppgifter. En sådan bestämmelse har principiella likheter med vad som gäller för bestämmelsen i 1 a §.

### *Bestämmelsens placering*

Den nya bestämmelsen till skydd för allmänna intressen i samarbetet inom Nato är i första hand påkallad med hänsyn till intresset av skydd för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Den bör därför införas i en ny paragraf i 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen under rubriken *Sekretess i det internationella samarbetet*.

### *Sekretessbrytande bestämmelser*

Syftet med den nya sekretessbestämmelsen är att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla förpliktelser inom Natosamarbetet rörande sekretess och tystnadsplikt, i den utsträckning detta krävs för att Sverige ska kunna delta i detta samarbete. Natos sekretessförpliktelser gäller inte bara i fråga om utlämnande av uppgifter till allmänheten, utan även utlämnande till andra myndigheter begränsas. Möjligheten för myndigheter att få ta del av uppgifter som finns hos andra myndigheter omfattas visserligen inte av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I princip skulle därför hinder mot utlämnande av uppgifter mellan myndigheter kunna regleras på annat sätt än i offentlighets- och sekretesslagen. Av 8 kap. 1 och 2 §§ OSL framgår dock att sekretess som huvudregel inte bara gäller i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter samt inom en myndighet, om där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Ett friare uppgiftslämnande i relationen myndigheter emellan än i förhållande till en enskild möjliggörs emellertid av framför allt bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL. Dessa sekretessbrytande bestämmelser får dock inte tillämpas om sekretess gäller

enligt någon av de befintliga bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess enligt internationella förpliktelser.

Den nya sekretessbestämmelsen innebär inte att sekretess hos svenska myndigheter ska gälla per automatik om det följer av en Natoreglering. I stället ska den svenska myndigheten göra en självständig bedömning av om ett utlämnande i det enskilda fallet kan antas försämra Sveriges möjligheter att delta i Natosamarbetet. Tillämpningen av detta skaderekvisit kan utfalla olika beroende på om mottagaren är en enskild eller en myndighet, särskilt om uppgiften även hos den mottagande myndigheten omgärdas av ett sekretesskydd (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 91), vilket kommer vara fallet enligt den nya bestämmelsen. Om det i det enskilda fallet inte kan antas att ett utlämnande till en myndighet skulle försämra det framtida samarbetet, är skaderekvisitet inte uppfyllt och bestämmelsen hindrar inte utlämnandet. Om däremot skaderekvisitet är uppfyllt och sekretess därmed gäller även i fråga om röjande till den andra myndigheten, bör utlämnande inte kunna ske med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL. Detta bör anges i en undantagsbestämmelse i anslutning till den nya sekretessbestämmelsen. Annars uppfylls inte syftet med bestämmelsen fullt ut (jfr. prop. 2012/13:192 s. 36 f.).

Skadeprovningen har således också en viktig funktion i att skapa förutsättningar för utbytet av information mellan myndigheter. Det bör här framhållas att Sveriges ansvar i förhållande till Nato att skydda information i enlighet med Natoreglerna, är på en nationell nivå, dvs. det är en nationell angelägenhet att avgöra vilka myndigheter som har behov av Natouppgifter samt att se till att det finns förutsättningar för dessa att ta emot uppgifter.

I 15 kap. 3 § OSL anges att sekretessen enligt 1 och 2 §§ inte hindrar att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § (upplysningar m.m. om krigsfångar m.fl.) lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer. Denna sekretessbrytande bestämmelse bör ändras så att även uppgifter för vilka sekretess kommer att gälla enligt den nu föreslagna bestämmelsen omfattas.

Enligt 15 kap. 3 a § OSL hindrar inte sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten i vissa fall lämnar uppgift som avses där till Post- och telestyrelsen, i fråga om uppgifter som avser tillstånd för användning m.m. av radiosändare enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Genom förordningsändringar som trädde i kraft den 15 augusti 2024 undantas utländska militära styrkor som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete från tillståndsplikten enligt 3 kap. 1 § lagen om elektronisk kommunikation när de använder radiosändare på det sätt som Försvarsmakten bestämmer inom radiofrekvenser som har tilldelats Försvarsmakten. Mot denna bakgrund ser inte utredningen behov av att den nya sekretessbestämmelsen ska omfattas av den sekretessbrytande regleringen i 15 kap. 3 a § OSL.

Det kan här nämnas att angående den nya bestämmelse i 15 kap. 3 b § som trädde i kraft den 1 december 2023 och som i vissa fall bryter sekretessen för uppgifter som omfattas av 1 a §, bedömer utredningen att det inte finns behov av en motsvarande reglering för uppgifter som omfattas av den nya sekretessbestämmelsen.

## 2.6 Utlämnande av uppgifter av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet

**Utredningens förslag:** Handlingar som omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen kan komma att innehålla uppgifter av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet. I vissa fall kommer sådana uppgifter beträffande Natosamarbetet att endast omfattas av sekretess enligt den nya bestämmelsen. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför omfattas av regleringen i 1 § offentlighets- och sekretessförordningen om prövningar av begäran om utlämnande till en enskild.

### Skälen för utredningens förslag

En begäran om utlämnande till en enskild av en allmän handling som är av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet och som innehåller uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 2 § OSL får endast



prövas av chefen för Försvarsdepartementet,<sup>52</sup> eller i vissa fall regeringen. Detta följer av 1 § första stycket tredje punkten offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Handlingar som omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen kan komma att innehålla uppgifter av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet. För sådana uppgifter kommer som utgångspunkt också sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ OSL att gälla, och uppgifterna träffas då av nuvarande bestämmelse i 1 § förordningen. Mot bakgrund av att den nya sekretessbestämmelsen föreskriver en längre möjlig sekretesstid än bestämmelserna i 1 och 2 §§,<sup>53</sup> kan det dock uppkomma fall då Natouppgifter endast omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen. Utredningen ser därför ett behov av att lägga till denna bestämmelse i förordningens reglering om hur utlämnande i dessa fall ska hanteras.

Den nya sekretessbestämmelsen är främst en komplettering till utrikessekretessen, vilken regleras i fråga om utlämnande till enskild i detta sammanhang i förordningens 1 § första stycke andra punkten.<sup>54</sup> Mot bakgrund av att de uppgifter av synnerligen betydelse för Sveriges säkerhet som kan förekomma inom samarbetet med Nato rimligen bör vara av samma slag som uppgifter som i dag omfattas av 2 § framstår det som mest ändamålsenligt att uppgifter som är en del av Natos informationshantering och samtidigt bedöms vara av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet, ska prövas av chefen för Försvarsdepartementet, eller i vissa fall regeringen, på liknande sätt som gäller för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL.

## 2.7 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

**Utredningens förslag:** Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och

<sup>52</sup> Såvitt uppgifterna inte rör Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens verksamhet för att hindra eller uppdaga brott som rör Sveriges säkerhet då prövningen ska göras av chefen för Justitiedepartementet.

<sup>53</sup> I fråga om vissa uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL och som anges i 4 § offentlighets- och sekretessförordningen kan dock sekretess gälla upp till 150 år.

<sup>54</sup> Där framgår att en handling som innehåller uppgifter som är sekretessreglerade i 15 kap. 1 § OSL ska prövas av chefen för Utrikesdepartementet. En förutsättning i dessa fall är att handlingen har överlämnats av departementet till en svensk myndighet.

offentliggöra uppgifter, när det gäller uppgift vars röjande kan antas sätta Sveriges säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

### Skälen för utredningens förslag

En given utgångspunkt är att stor återhållsamhet bör iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett särskilt fall. Det kan också konstateras att undantagen från meddelarfriheten av hänsyn till allmänna intressen är ovanliga och i vissa fall innehåller uttryckliga begränsningar. De undantag som finns rör dessutom särskilt viktiga skyddsintressen.

Det skulle kunna förekomma att uppgifter av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen, utan att uppgifterna samtidigt omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § eller 2 § OSL,<sup>55</sup> eftersom den föreslagna bestämmelsen föreskriver en längre möjlig sekretesstid. Mot denna bakgrund anser utredningen att den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen bör, på samma sätt som för 15 kap. 1 och 2 §§ OSL, ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. En motsvarande inskränkning av meddelarfriheten för den nya bestämmelsen föreslås därför.

## 2.8 Sekretess till skydd för enskilda intressen

**Utredningens bedömning:** Sveriges samarbete inom Nato kräver för närvarande inte att det införs någon ny bestämmelse om sekretess till skydd för enskilda intressen.

### Skälen för utredningens bedömning

Som framgått ovan bör den nya sekretessbestämmelsen till skydd för allmänna intressen, i likhet med bestämmelsen om utrikessekretess i

<sup>55</sup> Jfr. övervägandena vid införandet av bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL, prop. 2012/13:192 s. 38 och Offentlighets- och sekretesskommitténs (OSEK:s) slutbetänkande (SOU 2004:75) s. 250.

15 kap. 1 §, inte vara begränsad i fråga om räckvidd eller utesluta tillämpning i fråga om uppgifter om enskilda. Även sådana uppgifter bör alltså omfattas av den nya bestämmelsens sekretesskydd, om uppgifterna finns hos myndigheten på grund av Sveriges samarbete med Nato och dess medlemsstater.

Uppgifter om enskilda kan visserligen omfattas av övriga befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, men sekretess i fråga om uppgifter om enskilda är vid tillämpning av den nya sekretessbestämmelsen inte främst påkallad med hänsyn till skyddet för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § första stycket 6 TF), utan snarare med hänsyn till rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (2 kap. 2 § första stycket 1 TF). Med beaktande av offentlighets- och sekretesslagens systematik bör detta behov av begränsningar av handlingsoffentligheten tillgodoses genom sekretess till skydd för allmänna intressen.

Mot denna bakgrund är utredningens bedömning att behovet av sekretesskydd för sådana uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som finns hos svenska myndigheter till följd av Sveriges samarbete med Nato, bör kunna tillgodoses genom den föreslagna bestämmelsen till skydd för allmänna intressen (jfr. prop. 2012/13:192 s. 39 f.).

## 2.9 En ny förordning om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i Sveriges internationella militära samarbeten

**Utredningens förslag:** Uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen ska få lämnas ut av Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut till Nato och en stat som är medlem i den organisationen eller i EU, om det är nödvändigt för planering, förberedelser eller genomförande av verksamheter inom ramen för Sveriges militära samarbeten med dessa.

Uppgift av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet ska endast få lämnas ut om det finns särskilda skäl.

## Skälen för utredningens förslag

### 2.9.1 Gällande rätt

En svensk myndighets möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet regleras i 8 kap. 3 § OSL. Av nämnda bestämmelse framgår att en uppgift som är sekretessbelagd enligt offentlighets- och sekretesslagen inte får lämnas ut till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i andra fall än då utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en annan svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen. Vid bedömningen av vad som är svenska intressen får bland annat Sveriges intresse av internationellt samarbete med organet i fråga beaktas. Ett annat förhållande som måste tas med i bedömningen är det intresse som sekretessen ska skydda. Vid behov bör samråd ske med chefen för det departement som har hand om utrikesärendena (se 10 kap. 13 § regeringsformen och prop. 1981/82:186 s. 58 f.).

En sekretessbrytande reglering innebär att en annars sekretessbelagd uppgift ändå, och med stöd av 8 kap. 3 § första punkten OSL, får lämnas ut under vissa förutsättningar.

Förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet är en sådan reglering som avses i 8 kap. 3 § första punkten OSL. Förordningen möjliggör för Försvarets materielverk, Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut att lämna ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess till en utländsk myndighet som deltar i ett samarbete inom Förvarsdepartementets verksamhetsområde, dock med begränsningen att en uppgift endast får lämnas ut om det enligt den utlämnande myndighetens prövning är nödvändigt för att genomföra samarbetet. Enligt förordningen får uppgift som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet eller som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot Sveriges försvarssystem inte lämnas ut, 1 §. En förutsättning för att de sekretessbelagda uppgifterna ska få lämnas ut är att samarbetet följer av en sådan överenskommelse med

andra stater eller med mellanfolkliga organisationer som avses i 10 kap. 1 § regeringsformen och som har ingåtts av regeringen eller av en förvaltningsmyndighet, efter uppdrag från regeringen enligt 10 kap. 2 § regeringsformen.

## 2.9.2 Behovet av reglering

Ett medlemskap i Nato förutsätter att sekretessbelagd information löpande kan lämnas till Nato och dess medlemmar. Bestämmelsen i 8 kap. 3 § andra punkten OSL tar sikte på utlämnande av sekretessbelagd information i enskilda fall – vilket är den grund som Försvarsmakten hittills tillämpat vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter inom ramen för försvarssamarbeten – och inte på ett regelmässigt uppgiftsutbyte som krävs efter medlemskap i Nato.

Det stöd som i dag finns för att lämna ut uppgifter genom 2010 års förordning är dels avgränsat i fråga om uppgifter, dels har Försvarsmakten framhållit tillämpningssvårigheter.<sup>56</sup>

Utredningen bedömer att Natomedlemskapet ställer krav på att författningsstöd införs för ett regelmässigt utlämnande av uppgifter från Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut till Nato och dess medlemsstater för att myndigheterna ska kunna planera, förbereda och genomföra verksamhet som bedrivs inom ramen för Sveriges olika militära samarbeten. Detta gäller inte minst i fråga om operationer eller andra aktiviteter för avskräckning och försvar som genomförs av Nato eller i samverkan med en stat som är medlem i den organisationen. Fortifikationsverket har anmält att myndigheten har motsvarande behov inom sitt verksamhetsområde. Utredningen instämmer i Fortifikationsverkets bedömning och föreslår därför att också den myndigheten ska läggas till bland de myndigheter som ska omfattas av förordningen. Eftersom även andra EU-medlemmar<sup>57</sup> exempelvis kan komma att genomföra operationer eller andra aktiviteter för avskräckning och försvar i Sverige, bör regleringen gälla också i förhållande till dessa stater.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Se Utredningen om säkerhetsprövning av totalförsvarspliktigas slutbetänkande *Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet*, SOU 2022:16 s. 41.

<sup>57</sup> De EU-länder som inte också är Natomedlemmar är Cypern, Irland, Malta och Österrike.

<sup>58</sup> Det kan noteras att Österrike deltog i Försvarsmaktsövningen Aurora 23.

Myndigheterna får genom förordningen möjlighet att självständigt besluta om att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. I enlighet med 10 kap. 13 § regeringsformen kan det dock, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet, finnas en skyldighet att underrätta chefen för det departement som har hand om utrikesärendena.

Inom ramen för Sveriges försvarssamarbeten har det framför allt varit aktuellt att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ och 18 kap. 8 § OSL men det har också funnits behov av att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt andra bestämmelser i OSL.<sup>59</sup> Informationsdelningen med Nato och dess medlemsstater är en kritisk faktor för fullgörandet av Sveriges åtaganden och för att fungera som medlem i Nato. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att den sekretessbrytande regleringen inte begränsas till vissa uppgifter. Utlämnande av uppgifter av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet ska dock begränsas till om det finns särskilda skäl för att lämna ut sådana uppgifter. Kvalificeringskravet i dessa fall innebär att det särskilt ska beaktas vilka konsekvenser ett utlämnande kan få.

Av 3 kap. 9 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) följer att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som lämnas till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation ska omfattas av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande som Sverige ingått med den andra staten eller organisationen, om det inte finns särskilda skäl för att sådana uppgifter ändå kan lämnas. Det informationssäkerhetsavtal som finns mellan Natos medlemsländer måste anses utgöra ett sådant åtagande som avses i säkerhetsskyddsförordningen. I förhållande till Nato som organisation har Sverige tidigare haft bilaterala säkerhetsskyddsavtal. Dessa har dock blivit obsoleta i och med att Sverige upptagits som medlem i alliansen. Utredningen bedömer att utifrån Natos regelverk kan utlämnande av uppgifter ske utan hinder av säkerhetsskyddsförordningens bestämmelse. I fråga om de EU-länder som inte också är medlemmar i Nato har Sverige säkerhetsskyddsavtal med Irland (SÖ 2012:23) och Österrike (SÖ 1996:6). När det gäller övriga länder får förenligheten

---

<sup>59</sup> Inom ramen för regeringsuppdrag om materielsamarbete har det aktualiserats utlämnande av uppgifter som omfattats av sekretess enligt 19 kap. 3 § och 31 kap. 16 § OSL.

med förordningsbestämmelsen bedömas om det skulle uppkomma behov av att lämna ut säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Den sekretessbrytande regleringen i 8 kap. 3 § OSL gäller endast i förhållande till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Bestämmelsen omfattar således inte utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till utländska företag (t.ex. inom försvarsindustrin), vilka i lagens mening betraktas som enskilda (jfr. prop. 1981/82:186 s. 57).<sup>60</sup>

## 2.10 Nordisk utblick

### 2.10.1 Inledning

Nedan följer en kortare sammanställning över hur regleringen ser ut i vissa av de nordiska länderna i fråga om skyddet av information inom Natosamarbetet.<sup>61</sup> Utöver att Sverige har stora likheter med de övriga nordiska länderna är nu samtliga Natomedlemmar.<sup>62</sup>

### 2.10.2 Danmark

Handlingsoffentlighet i Danmark regleras i *offentlighedsloven*<sup>63</sup>. Lagen innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning förvaltningsmyndigheter är skyldiga att ge insyn i handlingar. Den offentlighetsprincip som lagen ger uttryck för innebär en rätt för var och en till insyn i de handlingar som har inkommit till eller upprättats av en myndighet i ett visst ärende. I lagen finns också bestämmelser om undantag från rätten till insyn.

---

<sup>60</sup> Det finns viss möjlighet att med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL lämna ut sekretessbelagda uppgifter till enskilda, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen bör dock tillämpas restriktivt, enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens verksamhet försämrats om sekretessen upprätthålls får inte innebära att den sekretessbrytande bestämmelsen tillämpas (prop. 1979/80:2 Del A s. 465, Lagrådets yttrande). Förutsättningarna att lämna annars sekretessbelagda uppgifter till utländska privaträttsliga aktörer behandlas närmare i SOU 2022:16.

<sup>61</sup> Utredningen har inte studerat Island.

<sup>62</sup> För en närmare genomgång av sekretesslagstiftningen i de nordiska länderna se tex. *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) s. 81 ff., även om några laghänvisningar numera är inaktuella. För en närmare beskrivning av skyddet för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i de nordiska länderna se *En ny säkerhetsskyddslag* (SOU 2015:25) s. 199 ff.

<sup>63</sup> Lov nr 573 af 19 december 1985 om offentlighed i forvaltningen.

I Danmark regleras säkerhetsskyddet i ett *sikkerhedscirkulære*<sup>64</sup> som rör skyddet av såväl dansk skyddsvärd information som sådan information från bl.a. Nato och EU samt från andra organisationer och länder som Danmark har internationella avtal med. Cirkuläret, som liknar normgivning på svensk förordningsnivå, gäller för statsministeriet, men det förutsätts att cirkuläret tillämpas även av övriga ministerier. Cirkulärets innehåll kan göras tillämpligt på enskilda genom avtal.<sup>65</sup>

Handlingsoffentligheten får begränsas när det anses finnas ett allmänt behov av skydd för offentliga intressen, se 13 § *offentlighedsloven*. Detta gäller t.ex. statens säkerhet, försvar och utrikespolitik. I dessa fall gäller att om endast en del av handlingen omfattas av undantaget ska insyn medges i de delar som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, se 12 § andra stycket och 13 § andra stycket. Det finns inte några skaderekvisit. Huvudregeln är offentlighet. I praktiken har detta ansetts kräva att man kan visa på en konkret skada för att ett utlämnande ska kunna vägras.<sup>66</sup> För säkerhetsskyddade uppgifter gäller dock principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren enligt *sikkerhedscirkulæret*, se 8 §.

I fråga om sekretesstiden kan ursprungsinnehavaren bestämma att säkerhetsskyddade uppgifter efter en viss angiven tid, ska nedklassificeras eller avklassificeras. Om handlingen inte innehåller någon uppgift om sekretesstid så avklassificeras handlingen först efter att detta har gjorts av Nato, se 8 § första stycket första punkten *sikkerhedscirkulæret*.

### 2.10.3 Finland

Liksom i de övriga nordiska länderna är offentlighetsprincipen central i Finland. I andra kapitlet i Finlands grundlag regleras de grundläggande fri- och rättigheterna. Angående offentlighet anges i 12 § att handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Vidare framgår att var och en har rätt att ta

<sup>64</sup> Cirkulære om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (*sikkerhedscirkulæret*), CIR1H nr. 10388 af 17 december 2014.

<sup>65</sup> Se SOU 2015:25 s. 200.

<sup>66</sup> SOU 2003:99 s. 83.



del av offentliga handlingar. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) (offentlighetslagen)<sup>67</sup> bygger på offentlighetsprincipen enligt grundlagen. Enligt 1 § 1 mom. i offentlighetslagen är myndighetshandlingar offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i offentlighetslagen eller i annan lag.

Natohandlingar som innehas av finska myndigheter omfattas av bestämmelserna i offentlighetslagen, om inte annat föreskrivs i lag. Det gäller såväl handlingar som myndigheten själv upprättat och som gäller Natosamarbetet och andra handlingar som finska myndigheter innehar inom ramen för Natosamarbetet.

Allmänhetens rätt till insyn kan enligt grundlagen begränsas endast för att trygga sådana i lag angivna intressen som anses nödvändiga. I 24 § offentlighetslagen finns bestämmelser om handlingssekretess. Handlingar är sekretessbelagda om utlämnandet av uppgifter ur dem skulle medföra skada eller olägenhet för Finlands internationella förhållanden eller förutsättningar att delta i det internationella samarbetet, se 24 § 1 mom. andra punkten. Med stöd av bestämmelsen kan till exempel handlingar som upprättats av ett internationellt samfund eller organ vara sekretessbelagda, om de är sekretessbelagda hos samfundet eller organet (RP 30/1998 rd).

I Finland är informationssäkerhetsfrågorna reglerade i förordningen om informationssäkerheten inom statsförvaltningen. Det finns även en lag om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004)<sup>68</sup> som reglerar Finlands folkrättsliga förpliktelser på informationssäkerhetsområdet. Beträffande säkerhetsskyddsklassificerade handlingar tillämpas specialbestämmelsen om absolut sekretess enligt lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. I fråga om NATO UNCLASSIFIED-handlingar kan rätten att få del av uppgifter begränsas under de förutsättningar som anges i 24 § offentlighetslagen.<sup>69</sup>

Utgångspunkten är att det är handlingen i sin helhet som sekretessbeläggs. Detta hindrar dock inte att en del av en handling kan vara offentlig och att denna ska lämnas ut om detta kan ske utan att sekretessbelagda uppgifter röjs, se 10 § offentlighetslagen.

---

<sup>67</sup> Regeringens proposition (RP 30/1998).

<sup>68</sup> Lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet har företräde framför offentlighetslagen, se 3 §.

<sup>69</sup> RP 4/2023 rd, s. 23.

Sekretesstiden för en myndighetshandling är tjugofem år, om inte något annat föreskrivs, 31 § 2 mom. offentlighetslagen. Sekretess kan gälla under längre tid om handlingen innehåller uppgifter som är säkerhetsklassificerade enligt lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet, och om röjande av uppgifterna fortfarande skulle medföra någon av de följder som anges i 24 § 1 mom. andra, sjunde, åttonde eller tionde punkten. Sådana handlingar blir offentliga när säkerhetsklassificeringen har upphävts, se 31 § 3 mom. offentlighetslagen.

Finland har möjlighet att regelmässigt lämna ut uppgifter inom ramen för Natosamarbetet. Enligt 30 § offentlighetslagen kan en myndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet eller ett internationellt organ, om samarbetet mellan den utländska och den finska myndigheten regleras i en för Finland bindande internationell överenskommelse eller föreskrivs i en rättsakt som är bindande för Finland och om uppgifter ur handlingen enligt den lagen kan lämnas ut till den finska myndighet som bedriver samarbetet. Enligt 17 § lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet har finska myndigheter på motsvarande sätt rätt att till en annan avtalspart lämna ut information som är nödvändig för fullgörandet av en internationell förpliktelse om informationssäkerhet.

#### 2.10.4 Norge

I Norge regleras allmänhetens insyn i handlingar i *offentleglova*<sup>70</sup>. Lagen innehåller allmänna regler om allmänhetens rätt till insyn i förvaltningshandlingar. Allmänheten har rätt till insyn i det offentliga handlingar, om annat inte följer av författning, se 3 §.

Enligt *offentleglova* kan allmänhetens insyn begränsas om det är påkallat av Norges utrikespolitiska intressen och om uppgifterna har mottagits under förutsättning, eller att det följer av praxis, att uppgifterna inte ska röjas, se § 20. Enligt samma bestämmelse kan allmänheten nekats insyn om det följer av Norges folkrättsliga åtaganden. Natos regelverk kan utgöra ett sådant åtagande. I 21 § samma lag kan allmänhetens insyn begränsas också när det är

---

<sup>70</sup> Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).

påkallat av bland annat försvaret av landet. Begränsningen gäller som utgångspunkt för enskilda uppgifter och inte för en handling i sin helhet. En handling kan dock hemlighållas i sin helhet bland annat om de uppgifter som undantas från allmänhetens insyn enligt 20 § utgör en väsentlig del av handlingens innehåll, se 12 bokstav c § samma lag. Bestämmelsen i 20 § *offentleglova* är inte tvingande, dvs. en myndighet har ingen skyldighet att hemlighålla uppgifter med stöd av bestämmelsen. Vid varje begäran om utlämnande måste en avvägning av insynsintresset i förhållande till skyddsintresset göras, se 11 § samma lag.

I Norge regleras säkerhetsskyddsklassade uppgifter i *sikkerhetsloven*<sup>71</sup> med tillhörande föreskrifter<sup>72</sup>, vilket liknar regleringen i den svenska säkerhetsskyddslagen (2018:585). I föreskrifterna anges att för Natouppgifter gäller regleringen i *sikkerhetsloven* om det inte följer annat av Natos regelverk, se 21 §. Säkerhetsskyddade uppgifter får inte lämnas till allmänheten, jfr. kap 5 kap. 3 §. NATO UNCLASSIFIED-handlingar utgör inte säkerhetsskyddsklassificerade handlingar som enligt norsk rätt *ska* hemlighållas. I fråga om sådana handlingar är det bestämmelserna i 12, 20 och 21 §§ *offentleglova* som reglerar allmänhetens rätt till insyn. Bestämmelserna ger dock inte norska myndigheter någon obetingad rätt att hemlighålla NATO UNCLASSIFIED-handlingar.

Av *sikkerhetsloven* 5 kap. 3 § följer att sekretess inte ska användas i större omfattning eller under längre tid än vad som är nödvändigt. Om inget annat framgår upphör sekretessen att gälla efter trettio år. Av lagens föreskrifter följer att om det finns behov att hemlighålla information som är äldre än trettio år ska en bedömning i stället göras efter fyrtio år och därefter vart tionde år, se 29 §. Om det följer av Natos regelverk att sekretess ska gälla utan begränsning i tid eller för en längre tid än vad som gäller enligt norsk rätt, gäller Natos regler, se 21 §.

---

<sup>71</sup> Lov 1 juni 2018 nr 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).

<sup>72</sup> Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsforskriften).

### 3 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag:** De föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen och offentlighets- och sekretessförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2025. Den föreslagna förordningen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i Sveriges internationella militära samarbeten ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

**Utredningens bedömning:** Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

#### Skälen för förslaget och bedömningen

Sverige blev medlem i Nato den 7 mars 2024. Det är angeläget att förslagen kan träda i kraft så snart som möjligt. I fråga om ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen och offentlighets- och sekretessförordningen bedöms detta kunna ske den 1 juli 2025. Den föreslagna nya förordningen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i Sveriges internationella militära samarbeten bör kunna träda i kraft vid en tidigare tidpunkt i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

## 4 Konsekvenser

Enligt uppdraget ska utredaren, med beaktande av 14 § kommitté-förordningen (1998:1474), analysera och redovisa konsekvenserna av förslag som lämnas inom ramen för uppdraget. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur de ska finansieras.

### 4.1 En ny sekretessbestämmelse, m.m.

**Utredningens bedömning:** Författningsförslagen i fråga om offentlighet och sekretess leder inte till några kostnadsökningar eller andra konsekvenser. Förslaget om en ny bestämmelse i OSL förenklar tillämpningen av sekretessreglerna i fråga om Natouppgifter vilket underlättar myndigheternas arbete med offentlighet och sekretess i dessa fall. I ett övergångsskede kan det behövas viss utbildning av berörda myndigheters personal. Kostnaderna för detta ryms inom myndigheternas anslag.

#### Skälen för utredningens bedömning

Införandet av en ny sekretessbestämmelse bedöms underlätta för myndigheternas hantering av uppgifter inom ramen för Natosamarbetet. Till följd av Sveriges anslutning till Nato hanterar svenska myndigheter uppgifter till och från Nato och dess medlemsstater i en betydligt större omfattning än tidigare. En tydlig och ändamålsenlig sekretessreglering för dessa uppgifter framstår därför vara angeläget.

Förslaget om sekretessbrytande reglering för att möjliggöra ett regelmässigt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till Nato och dess medlemsstater eller till andra EU-medlemsstater bedöms också

underlätta för berörda myndigheters verksamhet inom ramen för Natosamarbetet.

I ett övergångsskede kan det behövas viss utbildning av berörda myndigheters personal. Kostnaderna för detta bedöms dock bli marginella och rymmas inom myndigheternas anslag.

## 5 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

#### 15 kap.

#### 1 b §

Sekretess gäller för uppgift som har lämnats av ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet försämras om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har lämnat till ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet.

Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

I paragrafen, som är ny, regleras sekretess för uppgift som har lämnats av eller till ett utländskt organ inom ramen för Natosamarbetet. Övervägandena finns på sidorna 27–36.

Av *första stycket* framgår under vilka förutsättningar sekretess gäller enligt bestämmelsen. Uttrycket ”lämnats av ett utländskt organ” innebär att uppgifter hos en myndighet som härrör från Nato eller någon av dess medlemsstater omfattas av sekretessbestämmelsen. Grunden till varför myndigheten innehar uppgiften saknar betydelse för tillämpligheten. Att uppgiften ska ha lämnats ”inom ramen för Natosamarbetet” innebär att endast sådana uppgifter som anknyter till samarbetet inom Nato omfattas av sekretessbestämmelsen.

Bestämmelsen är vidare tillämplig även i fråga om uppgifter om enskilda, om uppgifterna har anknytning till Natosamarbetet.

Av första stycket framgår vidare att en förutsättning för att sekretess ska gälla är att ett röjande av uppgiften kan antas försämra Sveriges möjlighet att delta i samarbetet inom Nato. Uttrycket ”möjlighet att delta i” syftar i detta sammanhang främst på möjligheten att få del av information för att effektivt kunna delta i Natosamarbetet. Om Natos informationshanteringsregler föreskriver att en uppgift inte får lämnas ut kan det typiskt sett antas att ett röjande av uppgiften skulle försämra möjligheterna att delta i samarbetet. Ett utlämnande i dessa fall får som regel anses innebära att skaderekvisitet är uppfyllt och att hinder för utlämnande från den svenska myndigheten föreligger.

Av *andra stycket* framgår att motsvarande sekretess även gäller för uppgifter i handlingar som myndigheter ger in till Nato eller någon av dess medlemsstater.

Av *tredje stycket* följer att om sekretess gäller enligt första eller andra stycket föreligger hinder mot tillämpning av vissa sekretessbrytande bestämmelser.

I *fjärde stycket* anges att sekretessen gäller i högst femtio år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid, vilket framgår av *femte stycket*. Behov av sådana föreskrifter kan exempelvis uppstå ifall Nato har beslutat att sekretessen för en uppgift ska bestå under en längre tid än vad som föreskrivs enligt huvudregeln inom den systematiska processen.

### 3 §

Sekretessen enligt 1, 1 a, 1 b och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

I paragrafen regleras sekretessgenombrott till förmån för den nationella upplysningsbyrån. Övervägandena finns på sidorna 36–38. Ändringen innebär att den sekretessbrytande bestämmelsen kan



tillämpas även avseende sådana uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 1 b §.

## 6 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 och 1 b §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta *Sveriges* säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Den tystnadsplikt som följer av 1 c § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 10, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

I paragrafen behandlas inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns på sidorna 39–40.

Ändringen i *första stycket* innebär att inskränkningen av meddelarfriheten ska gälla även i fråga om uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 1 b §. I samma stycke ersätts benämningen rikets säkerhet med Sveriges säkerhet. Det är endast en språklig skillnad. Riket är ett ålderdomligt uttryck som det avråds från att använda i författningar.<sup>73</sup>

Ändringen i *andra stycket* är en ren följdändring, som föranleds av att nuvarande 1 b § ska betecknas 1 c §.

---

<sup>73</sup> Se Statsrådsberedningens PM 2011:1, Svarta listan, s. 17.

# Departementsserien 2024

## Kronologisk förteckning

---

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. Fö.
7. Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter. S.
8. Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. A.
9. Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. UD.
10. Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. Fi.
11. Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. Ju.
12. Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. S.
13. Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. S.
14. Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. S.
15. Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. S.
16. Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. S.
17. Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. KN.
18. Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. Ju.
19. Ett mer hållbart och längre arbetsliv. S.
20. Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. Ju.
21. En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor. U.
22. En moderniserad taltidningsverksamhet. Ku.
23. Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Ju.
24. Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. Ju.
25. En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. LI.
26. Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem. Slutredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter S.
27. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam. Ku.
28. Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning. Ku.
29. Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet. S.

30. En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas. S.
31. Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter. Ju.
32. Efter kostnadshyra. Ändamålsenlig hyresmodell för fem centrala kulturinstitutioner. Fi.
33. Det nödvändiga ska vara tillåtet – en lag om internationellt hälso- och sjukvårdssamarbete. S.
34. Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess. Fö.

# Departementsserien 2024

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. [8]

### Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. [10]

Efter kostnadshyra. Ändamålsenlig hyresmodell för fem centrala kulturinstitutioner. [32]

### Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. [2]

Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. [6]

Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess. [34]

### Justitiedepartementet

Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. [11]

Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. [18]

Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. [20]

Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. [23]

Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. [24]

Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter. [31]

### Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. [17]

### Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. [4]

En moderniserad taltidningsverksamhet. [22]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam. [27]

Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning. [28]

### Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitik. [5]

En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. [25]

### Socialdepartementet

Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsens särskilda befogenheter. [7]

Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. [12]

Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. [13]

Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. [14]

Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. [15]

- Ett fritidskort för barn och unga  
– en aktiv och meningsfull fritid i  
gemenskap med andra. [16]
- Ett mer hållbart och längre arbetsliv. [19]
- Ökad trygghet och säkerhet på sär-  
skilda ungdomshem och LVM-hem.  
Slutredovisning angående frågor om  
Statens institutionsstyrelses särskilda  
befogenheter. [26]
- Aktivitetskrav inom försörjningsstödet  
– för arbete, egenförsörjning och  
nationell likformighet. [29]
- En lag om insatser inom socialtjänsten till  
vårdnadshavare, barn och unga när  
samtycke saknas. [30]

#### **Utbildningsdepartementet**

- En ny lag om forskningsetiska krav på och  
etikprövning av forskning som avser  
människor. [21]
- Det nödvändiga ska vara tillåtet – en lag  
om internationellt hälso- och sjuk-  
vårdssamarbete. [33]

#### **Utrikesdepartementet**

- Bättre förutsättningar för utsänd statlig  
personal. [9]